

SEGURANÇA PÚBLICA E CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL NAS AMÉRICAS: SITUAÇÃO E DESAFIOS NO ÂMBITO INTERAMERICANO*

Gino Costa**

1 Introdução

A insegurança e o crime passaram a ser considerados os principais problemas nos países latino-americanos. Essa percepção é corroborada pelas elevadas taxas de homicídio no Hemisfério Ocidental, que nos colocam em segundo lugar no mundo, depois da África (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2011, p. 19-21). O tráfico de drogas aparece como o principal fator causal associado às altas taxas de violência homicida; outro fator é o uso indiscriminado de armas de fogo. As pesquisas de opinião pública também relatam elevados índices de percepção de insegurança e de vitimização, sobretudo de crimes contra o patrimônio.

Além da fragilidade institucional, que se expressa em uma elevadíssima desconfiança das instituições policiais e judiciais, ajuda a explicar o quadro descrito o fracasso das políticas de populismo penal implementadas nos últimos anos. Também são motivo de preocupação a persistência das violações aos direitos humanos, o crônico abandono dos sistemas penitenciários, a privatização da segurança e o uso recorrente das Forças Armadas em tarefas de segurança pública.

No entanto, há alguns desenvolvimentos institucionais positivos, embora limitados no tempo e no espaço, sobre os quais está sendo construída a resposta a essa situação. Cabe destacar dentre eles a reforma e a modernização da polícia, a implementação de políticas públicas integrais, o crescente envolvimento dos municípios e a reforma da Justiça penal.

*O artigo foi realizado a pedido do Governo da Colômbia, e financiado pela Corporação Andina de Fomento, como documento de trabalho para a VI Cúpula das Américas realizada em Cartagena de Índias, Colômbia em abril de 2012. Em novembro de 2011 foi publicado no site da Cúpula com o título "Seguridad Ciudadana y Delincuencia Organizada Transnacional".

**O autor agradece a valiosa colaboração de Carlos Romero na apresentação deste artigo.

Nos últimos 25 anos, foi observado um fortalecimento do sistema interamericano para promover a cooperação no combate ao crime organizado transnacional. O desafio atual é fortalecer, através da cooperação interamericana, as capacidades nacionais para reverter essa deterioração. Para tanto, é fundamental, entre outros fatores, contar com um plano interamericano de ação em segurança pública que inclua um mecanismo de controle adequado; fortalecer e consolidar o Observatório Hemisférico de Segurança;¹ criar um curso anual de Alta Administração em Gestão da Segurança; e estabelecer uma relatoria permanente em segurança pública na Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Por sua vez, os Estados-Membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) devem planejar e implementar políticas integrais de longo prazo para a prevenção da insegurança, da violência e do crime em todas as suas manifestações, bem como a aplicação da lei, a reabilitação e a reinserção social, a assistência às vítimas e o fortalecimento institucional; criar observatórios de segurança para contar com informações e análises de qualidade que permitam uma melhor compreensão dos problemas de segurança pública e crime organizado transnacional; e fortalecer a cooperação interamericana.

2 Insegurança pública e o crime organizado transnacional na América

A gravidade dos problemas de violência, criminalidade e insegurança no hemisfério tornou-se mais evidente a partir de 2008, com sua identificação como o problema mais importante da América Latina. Até então, o desemprego era a principal preocupação pública. Em 2010, 2/3 dos países latino-americanos consideraram a criminalidade seu principal problema (CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO, 2010). Isso explica a magnitude dos desafios no âmbito da segurança e consolida sua importância na agenda regional. No entanto, como será discutido adiante, isso não é resultado direto de um súbito aumento da violência e do crime, mas, sim, da acumulação sustentada de sérios problemas que não foram solucionados. E também está associado à perda do peso relativo de outras preocupações públicas – como o desemprego, a situação econômica e a pobreza –, cujos indicadores melhoraram significativamente nos últimos anos (COSTA, 2011, p. 33).

■ ■ ■

Essa percepção é corroborada pela informação disponível sobre a violência homicida no hemisfério. Em 2010, a América foi o segundo continente com maior número de homicídios no mundo (144 mil), tendo à sua frente a África (170 mil) e sendo seguido pela Ásia (128 mil), Europa (25 mil) e Oceania (1.200). Tendo em vista a população, a América também ocupa o segundo lugar, com uma taxa de 15,6 homicídios por 100 mil habitantes, ao passo que a África apresenta 17,4 e a média mundial é de 6,9 (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2011, p. 19-21). Essa taxa média hemisférica oculta as diferenças entre as sub-regiões, que são significativas. Assim, por exemplo, os países da América do Norte e do Cone Sul têm taxas mais baixas que a média global, enquanto as taxas da América Central e do Caribe são várias vezes superiores. Essas taxas agregadas também ocultam

diferenças entre países de uma mesma sub-região. As diferenças dentro dos países também são importantes e indicam que, em geral, a violência homicida concentra-se em certas cidades, municípios e, até, localidades.

A maioria das vítimas de homicídio na América é do sexo masculino (90%), superando a tendência global (82%) (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2011, p. 63-64). Os homens jovens são particularmente vulneráveis. Por exemplo, na América Latina, a taxa de homicídio de meninos, meninas e jovens entre 15 e 29 anos de idade está acima do dobro da média regional. São ainda mais vulneráveis os jovens de média e baixa renda, cuja taxa de homicídio é mais de quatro vezes maior que a dos jovens de alta renda (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2009, p. 10). Em alguns países, os homicídios afetam muito mais determinados grupos raciais que os outros.

De acordo com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, em inglês) (2011), os homicídios estão associados a quatro fatores principais. Em primeiro lugar, os níveis de desenvolvimento humano, incluindo o crescimento econômico, assim como a desigualdade. Países com alto nível de desenvolvimento tendem a ter baixas taxas de homicídio, e vice-versa. A América Latina é um paradoxo, pois conta com índices de desenvolvimento humano relativamente elevados; suas altas taxas de homicídio poderiam ser mais bem explicadas pela persistência dos altos níveis de desigualdade de renda e pela ação do crime organizado. Em segundo lugar, o Estado de Direito. Países com um Estado de Direito forte tendem a ter baixas taxas de homicídio, e vice-versa. De fato, vários países do Caribe e da América Central e do Sul que apresentaram um rápido crescimento de seus homicídios nos últimos anos viram, simultaneamente, cair seus índices de Estado de Direito. Em terceiro lugar, a disponibilidade de armas de fogo. Esse é um problema particularmente grave no hemisfério, o que é comprovado pelo altíssimo número de homicídios com armas de fogo (74%) em comparação a uma média global de 42%. Esse indicador é elevado em todas as sub-regiões. Em quarto lugar, o tráfico ilícito de drogas e outras formas de crime organizado transnacional. Nem sempre a ação do crime organizado se traduz em violência. O ideal em relação a isso é que, para manter suas ações ilícitas, não seja necessário recorrer à violência, mas as disputas pelo controle de rotas e mercados ilegais entre organizações, a necessidade de disciplinar seus próprios integrantes e a resposta à ação por parte de agentes públicos, que reprimem suas atividades com frequência, exigem-na. O número de homicídios associado à atividade do crime organizado na América é cinco vezes maior que na Ásia e quase dez vezes maior que na Europa, o que explica o importante peso que esse fenômeno tem sobre a violência homicida no hemisfério e sua magnitude.

Um estudo recente do Banco Mundial sobre a violência em 7 países da América Central identifica três de suas causas principais, a saber: o tráfico de drogas, a violência juvenil e a disponibilidade de armas de fogo (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 11-23). Entre todas, a droga é a mais importante quantitativamente. O *ranking* das 50 cidades com maior violência homicida do mundo ratifica o narcotráfico como seu elemento causal mais importante. Em 2010, 35 das 50

idades eram latino-americanas, a maioria localizada nas rotas das drogas para os mercados da América do Norte (SEGURIDAD, JUSTICIA Y PAZ, 2011, p. 3-4).

A violência homicida ligada ao narcotráfico está associada a, pelo menos, quatro fenômenos: a) o combate militar e policial aos cartéis de drogas; b) os conflitos nos cartéis pelo poder, estimulados pelas prisões, extradições e mortes; c) o confronto entre cartéis para garantir o controle das rotas do narcotráfico ou dos mercados de consumo; e d) as ações de intimidação contra autoridades ou indivíduos que não se submetem a esses cartéis.

Entre os fatores de risco para a violência analisados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em sete países da América Central, aquele que tem maior correlação com os homicídios é o número de armas de fogo, legais e ilegais, nas mãos de civis. De fato, os países do Triângulo Norte têm muito mais armas por habitante que os do Triângulo Sul, assim como maiores taxas de homicídio. Os primeiros têm, também, piores indicadores sociais básicos (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 2009-2010, p. 153-ss).

Outro relatório do Banco Mundial (WORLD BANK, 2011), resultado de profundas investigações em comunidades violentas de cinco países em desenvolvimento, conclui que, com frequência, as distintas formas de violência estão mais inter-relacionadas do que se suspeita. Nas comunidades violentas, as respostas ao crime são, principalmente, individuais e têm um impacto negativo sobre o capital social, uma vez que incluem, entre outras coisas, o silêncio e a resignação, por um lado, e a decisão de armar-se ou depender de grupos ilegais, por outro. As deficiências da infraestrutura urbana – espaços públicos insuficientes para se reunir, ruas estreitas e sem iluminação e serviços limitados – também têm um impacto importante sobre a violência. Embora a literatura não seja conclusiva sobre a relação entre desemprego e violência, é muito ampla a percepção pública de que o desemprego, principalmente o dos jovens, é o motor da violência.



Entre 1995 e 2010, o Latinobarómetro mediu a vitimização por família na América Latina a partir da pergunta “Você ou algum parente foi assaltado, agredido ou foi vítima de um crime nos últimos doze meses?”. O indicador subiu de 29% em 1995 para 43% em 2001, caindo para 32% em 2006. Desde 2007, subiu e baixou ligeiramente em duas oportunidades, chegando a 31% em 2010. Ao comparar os três períodos (1995-1998, 2001-2005 e 2006-2010), constata-se que o indicador permaneceu estável entre os dois primeiros (37% e 38%), e logo diminuiu durante o terceiro (34%) (CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO, 2010). De modo diferente dos homicídios, que aumentaram durante a década, a vitimização apresentou uma favorável evolução de queda, o que provavelmente está associado ao crescimento econômico apresentado pelo hemisfério e à redução do desemprego, da pobreza e, em alguns países, embora de modo tímido, da desigualdade social. No entanto, essa vitimização é alta em comparação à média de 16% estimada pela Pesquisa Internacional sobre Crime e Vitimização (Enicriv/Enicris) 2004-2005, realizada em 30 países desenvolvidos da América do Norte, Europa Ocidental e Japão. Os primeiros apresentaram taxas entre 17% e 18%.

Com exceção da América do Norte, a vitimização nas sub-regiões da América

é muito semelhante, o que constitui uma tendência diferente daquela que os homicídios indicam, cujas taxas no Cone Sul são muito inferiores. As variações entre países também são importantes.

A pesquisa mais recente do Barómetro de las Américas, realizada em países da América Latina, do Caribe e da América do Norte, oferece informações valiosas sobre as vítimas dos crimes, principalmente contra o patrimônio. Os homens são significativamente mais propensos a ser vítimas do que as mulheres. As pessoas com formação universitária têm duas vezes mais probabilidade de ser vítimas que as pessoas com ensino fundamental ou com escolarização ainda mais baixa. A vitimização aumenta de acordo com a proporção de riqueza: nos níveis mais baixos a taxa é de 17%, ao passo que atinge 24% nos níveis mais altos; no entanto, em termos absolutos, a maioria das vítimas localiza-se nos estratos sociais mais baixos. Aqueles que vivem em grandes centros urbanos são mais vulneráveis que os que vivem em cidades médias ou pequenas ou em zonas rurais; aproximadamente 25% dos habitantes das grandes cidades foram vítimas, em comparação a 14% dos que vivem em cidades pequenas ou zonas rurais (SELIGSON; SMITH, 2010, p. 68-69).



A confiança nas polícias latino-americanas é relativamente baixa. Segundo o Latinobarómetro, nos últimos anos se observou certa melhora na confiança nas polícias latino-americanas, que passou de 32% entre 1996 e 2000 para 36% entre 2006 e 2010. Isso pode estar associado tanto à leve queda da vitimização, sobretudo desde 2004, como à profissionalização dos serviços policiais em alguns países. No entanto, cerca de 2/3 da população latino-americana têm pouca ou nenhuma confiança em suas polícias. Para se ter uma ideia do longo caminho a percorrer para o fortalecimento das polícias, vale lembrar que os níveis de confiança na Europa são de aproximadamente 65% (DAMMERT; ALDA; RUZ, 2008, p. 33).

O *ranking* do Fórum Econômico Mundial 2011-2012 (WORLD ECONOMIC FORUM, 2011, p. 405) confirma esses resultados, pois coloca a maioria das polícias latino-americanas e caribenhas no quarto inferior da tabela. Apenas um país latino-americano, junto com os da América do Norte, encontra-se no quarto superior.

Segundo o Latinobarómetro, em 2010, o principal problema enfrentado pelas polícias é a corrupção (31%); outros problemas são a falta de pessoal (22%), a capacitação insuficiente (17%), a escassez de recursos (13%), a baixa cooperação pública (8%) e a obsolescência de seus equipamentos (6%). Apesar da desconfiança, os latino-americanos consideram que a melhor resposta à insegurança é ter mais policiais nas ruas.

A confiança no Poder Judiciário na América Latina é ainda pior, com uma média anual de 31% nos últimos quinze anos. Os níveis de confiança na Europa chegam a quase 50% (DAMMERT; ALDA; RUZ, 2008, p. 33).



Em 2010, o *Barómetro de las Américas* avaliou a percepção de insegurança em 26 países da América a partir da seguinte pergunta: “Falando do local onde você mora, e pensando na possibilidade de tornar-se vítima de um assalto ou roubo, você se sente muito seguro, um pouco seguro, um pouco inseguro ou muito inseguro?”. O índice se refere àqueles que disseram sentirem-se um pouco ou muito inseguros.

O total agregado da América Latina apresenta uma taxa de 43%, um valor alto em comparação aos 23% da América do Norte. Os países dessa sub-região têm a menor percepção de insegurança do hemisfério, seguidos pela maioria dos países do Caribe (SELIGSON; SMITH, 2010, p. 60-61). Entre os latino-americanos, as flutuações entre sub-regiões e países não são menores.

Parece haver correlação entre a percepção de insegurança e a vitimização, pois a primeira expressa a sensação de vulnerabilidade diante dos crimes contra o patrimônio, medidos pela vitimização. Isso é confirmado pelo fato de que os países mais vitimados são, geralmente, aqueles com maior temor, e vice-versa. Pelo contrário, não parece haver uma relação tão próxima entre a percepção de insegurança e os homicídios. A primeira também se vê afetada pela baixa confiança nas instituições de segurança e na Justiça, especialmente as polícias. Com efeito, se a confiança na sua capacidade de prevenção e de investigação é baixa, a sensação de perigo é alta. À medida que o temor é condicionado tanto pela vitimização como pela confiança nas instituições, sua variação dependerá do que acontecer com ambos os indicadores (COSTA, 2011, p. 34).

Uma leitura combinada dos principais indicadores da segurança reflete um quadro hemisférico que, embora com grandes diferenças entre sub-regiões e países, geralmente tem altas taxas de homicídio, alta vitimização e alta percepção de insegurança, por um lado, e baixa confiança nas instituições de segurança e de Justiça, por outro (COSTA, 2011, p. 32-34). Reverter os indicadores negativos só será possível com instituições que sejam mais eficientes e gerem mais confiança nos cidadãos, sendo necessário persistir no esforço de profissionalizá-las, modernizá-las e democratizá-las.

3 O impacto da insegurança pública e do crime organizado transnacional

A insegurança e o crime organizado constituem um problema com múltiplas dimensões e implicações nos âmbitos da economia, da política, da saúde pública e dos direitos humanos.

■ ■ ■

Trata-se de um problema econômico, uma vez que obriga os Estados, as empresas e as famílias a aumentar seus gastos com segurança. Há diversos componentes do custo econômico da insegurança. Em primeiro lugar, o institucional, ou seja, o que os Estados gastam nos órgãos responsáveis pela segurança e Justiça. Em segundo lugar, o investimento das empresas e das famílias em segurança privada. Em terceiro lugar, os custos materiais, que incluem a perda dos bens afetados. Em quarto lugar, os recursos destinados ao sistema de saúde para atender as vítimas, assim como as perdas pelo dano emocional causado e pelo que se deixa de produzir em decorrência da morte ou da invalidez temporária ou permanente. Em quinto lugar, algo mais difícil de estimar, mas não menos importante, é o efeito sobre os investimentos produtivos, ao desajustar os cálculos que dão forma às oportunidades e incentivos para que as empresas invistam, criem empregos e expandam-se (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 4-9).

Várias são as estimativas sobre o custo econômico da violência e do crime. O Banco Interamericano de Desenvolvimento estima que chegue a 5% do Produto Interno Bruto da América Latina, com variações significativas por país, algumas das quais podem chegar a 15% (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, 2009, p. 6). A média regional da América Central é de 8%, que inclui custos institucionais, privados, materiais e de saúde. As porcentagens variam entre 11% e 4%. Os gastos em saúde, principalmente os “intangíveis”, ou seja, os relacionados ao dano emocional e às perdas de produção, são responsáveis por mais da metade dos custos totais (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 6-7).

Outros estudos relatam a maneira como a violência e o crime afetam o crescimento econômico, o investimento e a produtividade. Uma queda de 10% na taxa de homicídios poderia aumentar a renda anual *per capita* em 1% em alguns países (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 9). Uma redução significativa das altas taxas de homicídio poderia aumentar o crescimento econômico *per capita* de alguns países do Caribe em mais de 5% ao ano, ao passo que avanços significativos na luta contra a impunidade e violência nos países da América Latina poderiam aumentar em 3% anuais o investimento *per capita* (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, 2009, p. 6). O Banco Mundial (2011, p. 8) também indica que o crime constitui uma das cinco principais limitações à produtividade e ao crescimento na maioria dos países da América Central e que todos consideram o combate ao crime uma das três prioridades para melhorar a produtividade.

A insegurança também afeta a competitividade econômica e constitui um obstáculo a ela. O Relatório Global de Competitividade 2011-2012 do Fórum Econômico Mundial (WORLD ECONOMIC FORUM, 2011, p. 402-405) estabelece um *ranking* de países com base em vários fatores, inclusive os custos para as empresas privadas do crime e da violência, do crime organizado e do terrorismo. Nenhum dos países do hemisfério encontra-se entre aqueles cujas empresas investem menos em proteção contra o crime e a violência; a maioria se encontra entre os que mais gastam e, entre os 10 países com pior classificação em todo o mundo, 6 são latino-americanos e 3 são caribenhos. Algo semelhante ocorre com os custos que o crime organizado acarreta às empresas. Na verdade, apenas um país latino-americano encontra-se entre os que gastam menos para se proteger do crime organizado; a maioria situa-se no quartil que mais gasta e, dentre os 10 países com pior classificação em nível mundial, 7 são latino-americanos e 2 caribenhos.

Um estudo do Conselho das Américas realizado em 2004 entre empresas multinacionais estimou que os gastos com segurança em relação aos gastos totais representavam 3% na Ásia e 7% na América Latina (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, 2009, p. 5). Segundo o Enterprise Survey 2006, os custos das empresas com segurança chegam a 2,8% das suas vendas totais na América Latina e no Caribe, enquanto na América Central essa cifra é de 3,7% (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 5). O Banco Mundial (2011, p. 8) considera que um aumento de 1% nas perdas corporativas derivadas da violência pode causar uma queda entre 5% e 10% na produtividade.

Assim como os Estados e as empresas aumentam seus custos em consequência da violência e do crime, as famílias e os indivíduos fazem o mesmo. Além das

perdas patrimoniais diretas e dos gastos causados pelos danos físicos, elas destinam parte de seus recursos à proteção de sua integridade pessoal e de seus bens, o que limita a disponibilidade do que se requer para suprir outras necessidades básicas (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 2006, p. 52). A insegurança também tem um efeito sobre as relações entre as pessoas, pois prejudica a confiança entre elas e sua capacidade de relacionar-se e trabalhar em conjunto. Isso é o que os economistas chamam de capital social. Em geral, nos países latino-americanos, a alta vitimização contribui para aumentar ainda mais a desconfiança interpessoal (DAMMERT; ALDA; RUZ, 2008, p. 32). O dano à infraestrutura social é ainda mais grave entre as comunidades mais pobres, pois a violência contribui para reduzir as oportunidades e para perpetuar a desigualdade de renda.



A insegurança e o crime organizado também alimentam a deterioração da confiança pública no sistema político democrático.

A percepção de vulnerabilidade a atos de violência e expropriação solapa os valores essenciais para a convivência democrática, especialmente a tolerância à diferença e o respeito aos direitos humanos. Contribui de alguma forma, entre outras coisas, para a adoção de esquemas penais fortemente repressivos e prejudiciais às garantias individuais; para exigir das autoridades resultados a qualquer custo, mesmo que isso se traduza em restrição de direitos, aumento de atribuições policiais e, inclusive, violações aos direitos humanos; para a demanda social da prisão do maior número de infratores; para a estigmatização das minorias; para promover políticas que reduzam ou interrompam a entrada de migrantes; e, até, para a aceitação de punições desumanas, como o linchamento e a pena de morte (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 2006, p. 53-54).

Em 2010, o Barómetro de las Américas avaliou o apoio público ao Estado de Direito a partir da seguinte questão: “Para prender os criminosos, você acha que as autoridades sempre devem respeitar as leis ou, às vezes, elas podem agir fora da lei?”. Preocupa o fato de que mais de 1/3 dos entrevistados (39%) seja a favor da violação da lei no contexto das detenções. Na mesma pesquisa, as vítimas de delitos expressaram menor apoio ao Estado de Direito (52%) que aqueles que não foram vítimas de delitos (63%) (SELIGSON; SMITH, 2010, p. 81-86).

A insegurança também corrói a confiança nas instituições democráticas, sobretudo aquelas responsáveis pela segurança e Justiça, embora, muitas vezes, estenda-se um pouco mais e possa afetar a lealdade pública ao regime democrático (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 2006, p. 53). Isso é demonstrado pelo Barómetro de las Américas 2010, segundo o qual os cidadãos mais vitimados e aqueles que se sentem mais inseguros expressam um apoio menor ao sistema político democrático que aqueles que não foram vitimados ou que não se sentem tão inseguros. Na verdade, aqueles que foram vítimas expressam um apoio que chega a 49,5%, enquanto aqueles que não foram apresentam um apoio de 54,1%. Simultaneamente, aqueles que consideram seus bairros muito seguros expressam um apoio de 57%, contra 48% daqueles que se sentem muito inseguros (SELIGSON; SMITH, 2010, p. 78-81).



Os altos níveis de violência e crime no hemisfério constituem, por si, um sério problema de direitos humanos, não porque tenham sido, necessariamente, ocasionados por funcionários públicos, mas porque o Estado falhou no seu dever de garantir a todos os cidadãos o gozo e o desfrute dos direitos e das liberdades violados. Trata-se, portanto, de uma responsabilidade indireta dos Estados, embora também existam muitos casos de responsabilidade direta, tais como aqueles que envolvem o uso excessivo e desproporcional da força, o abuso policial e as desumanas condições carcerárias.

Se as políticas públicas de segurança são bem-sucedidas, os níveis de insegurança e de crime organizado serão reduzidos. No entanto, quando esses níveis são muito elevados – como ocorre em alguns países e em algumas cidades da América –, os Estados devem assumir suas responsabilidades, assumindo o problema e adotando as medidas corretivas que lhes permitam obter sucesso onde hoje estão fracassando. Essa é uma tarefa que emerge de seus diversos compromissos internacionais para garantir o exercício dos direitos humanos.

As mais graves violações de direitos são aquelas à vida e à integridade pessoal. Os atos de violência, se não dão fim à vida da vítima, muitas vezes comprometem sua integridade física e, quase sempre, a psíquica; em outros casos, viola-se a integridade sexual. Outro direito violado é o da liberdade, sobretudo no contexto do sequestro, principalmente o extorsivo, tanto em sua versão tradicional como no sequestro-relâmpago. Por sua gravidade, essas ocorrências limitam as possibilidades de uma vida longa e saudável. Também é violado de modo muito amplo o direito ao desfrute pacífico dos bens, algo indicado pelas elevadas taxas de vitimização patrimonial.

Uma vez ocorridos os crimes, compete às autoridades públicas investigá-los, identificar e punir seus responsáveis, bem como garantir às vítimas assistência e proteção necessárias. A ausência dessa intervenção estatal – o que acontece com demasiada frequência em nosso hemisfério – configura um quadro de séria violação de funções, os crimes ficam impunes e os direitos das vítimas são gravemente afetados, em especial o do acesso à Justiça.

Junto com o envolvimento desses direitos fundamentais, cria-se um cenário de temor que torna, por sua vez, a ter impacto sobre outros direitos humanos. A insegurança pode modificar o comportamento das pessoas, a ponto de elas acabarem por aceitar o temor diário como uma atitude normal da vida, o que limita suas oportunidades e ações em múltiplos âmbitos, ao restringir o exercício de liberdades e direitos individuais (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 2006, p. 52-53).

Entre as limitações mais importantes pode-se mencionar as de movimento, desfrute do patrimônio e recreação. Qualquer pessoa precisa deslocar-se para suprir suas necessidades mais elementares. Essa capacidade leva a um pressuposto necessário para o exercício de todas as outras. Por isso é de importância central. O desfrute do patrimônio constitui um direito básico e é uma condição para o exercício de outros direitos que necessitam de apoio material. Assume especial importância o desfrute da casa, um espaço de privacidade no qual as pessoas podem expressar

seu afeto para com seus entes queridos de maneira segura e digna. A liberdade de recreação inclui a necessidade humana essencial de desfrutar a vida e realizar atividades recreativas voltadas ao gozo. Para concretizá-la é necessário contar com espaços públicos, seguros e de livre acesso (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 2006, p. 361-362).

4 As políticas para enfrentar a insegurança pública e o crime organizado transnacional na América

A insegurança e o crime organizado afetam os países do hemisfério de maneira muito diferente. As políticas de segurança, bem como sua profundidade e sucesso, também diferem significativamente. No entanto, é possível identificar alguns desenvolvimentos institucionais comuns, tanto positivos como negativos, no hemisfério. Entre os primeiros podem ser mencionados a reforma e modernização policial, o desenvolvimento de políticas públicas integrais, o envolvimento cada vez maior dos municípios e a reforma da Justiça penal. Entre os segundos, destacam-se o populismo penal, associado à crise no sistema penitenciário e, em alguns casos, ao uso das Forças Armadas em tarefas de segurança pública; a persistência da fragilidade institucional e da corrupção; a privatização da segurança; e a subsistência das violações aos direitos humanos.

■ ■ ■

Alguns dos elementos comuns dos processos de reforma e modernização policial observados no hemisfério são descritos a seguir.

Em primeiro lugar, a afirmação do controle civil sobre as polícias. Hoje, quase todos os ministérios ou as secretarias responsáveis pela segurança estão nas mãos de civis (FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES, 2007, p. 72-ss). Entretanto, falta muito para que essas instâncias contem com sólidas equipes profissionais que assegurem a continuidade das políticas, coordenem as ações das distintas instituições envolvidas e exerçam uma liderança, uma supervisão e um controle efetivo sobre as polícias. A alta volatilidade política, a falta de um quadro funcional qualificado e a subsistência de instituições policiais com grande autonomia e influência são obstáculos à consolidação de um controle civil sobre as polícias.

Em segundo lugar, a descentralização policial. Há um esforço cada vez maior para adequar a organização policial a um enfoque local da segurança, tendo em vista que os problemas de insegurança e crime se manifestam de forma distinta no território e são resultado de múltiplos fatores, a saber: sociais, demográficos, econômicos e culturais. A nova organização – oposta à militarizada, que é vertical e centralizada – exige maior flexibilidade na tomada de decisões e um relacionamento mais próximo com outras instituições públicas, tais como os municípios e a comunidade. A descentralização policial foi acompanhada por novas estratégias de prevenção, como o comunitário e aquele voltado à resolução de problemas (RICO; CHINCHILLA, 2006, p. 123-201).

Em terceiro lugar, os novos modelos de prevenção policial consideram o cidadão o objetivo da proteção em si, promovem a participação popular e obrigam as

polícias a apresentar maior transparência. Os cidadãos tornam-se, assim, a principal fonte de informação das polícias e, com frequência, organizam-se para colaborar com elas e, inclusive, para fiscalizá-las.

Em quarto lugar, a modernização dos sistemas de gestão institucional, inclusive o planejamento estratégico, o estabelecimento de metas e a prestação de contas ao público. Para tornar isso possível, foram aprimorados os sistemas de informação criminal e a formação e especialização dos recursos humanos, sendo este último fator favorecido pela abertura ao mundo civil dos sistemas policiais de ensino e por um maior ingresso de policiais nos centros de formação universitária. No entanto, em geral, persistem sérias deficiências de gestão e grande atraso tecnológico em muitas de nossas polícias.

Em quinto lugar, os mecanismos para enfrentar o abuso e a corrupção policial foram fortalecidos, embora com grande dificuldade. Dentre eles, temos a exclusão dos maus elementos e os controles internos e externos do serviço policial. A liberdade de imprensa permite aos meios de comunicação desempenhar um papel de fiscalização cada vez mais importante. Pode-se dizer o mesmo dos poderes Legislativos e Judiciários e das organizações de direitos humanos, felizmente com grande desenvolvimento em todo o hemisfério.

Em sexto lugar, a melhoria das condições de bem-estar e de trabalho dos policiais. Há uma consciência cada vez maior de que não é possível contar com uma instituição policial eficiente sem oferecer ao seu pessoal uma formação moderna e de excelência; oportunidades de desenvolvimento profissional, pessoal e familiar; as condições básicas para desempenhar bem seu trabalho; e um tratamento digno. O respeito aos direitos dos cidadãos por parte dos policiais requer atenção prioritária aos próprios direitos humanos desses profissionais.

■ ■ ■

A transformação da segurança pública limitou-se inicialmente às mudanças nas polícias. Os sucessivos esforços foram diversificando-se para incluir outros componentes. Um deles foi o desenvolvimento ainda incipiente de políticas integrais de segurança pública, que não só envolvem ações de controle e punição do crime, mas de prevenção, reabilitação e reinserção social, além de assistência às vítimas. Para obter êxito, as políticas devem contar com estratégias e planos com metas claras, delegação de responsabilidades institucionais e recursos orçamentários, bem como indicadores de processo e de resultado que possibilitem sua avaliação.

Considerando que, antes, o único ator relevante na política de segurança pública era a polícia, cada vez mais se conta com uma visão integral dos esforços necessários para enfrentar um problema com causas múltiplas e complexas, que exige o envolvimento de outras instituições, desde aquelas que integram o sistema de Justiça penal até aquelas que têm papéis importantes a desempenhar na prevenção. A multiplicidade de atores demandou a elaboração de sistemas que envolvam os atores nos distintos níveis de governo, acompanhados, em alguns casos, pelo financiamento nacional ou federal a iniciativas locais.

A crescente profissionalização das políticas de segurança levou ao desenvolvimento de sistemas de informação cada vez mais sofisticados, o que possibilita melhorar o projeto das intervenções e sua própria avaliação.

■ ■ ■

Em todo o hemisfério e com distintos graus de intensidade, os governos locais estão cada vez mais envolvidos nas políticas de segurança, sobretudo em iniciativas preventivas. Isso responde à crescente legitimidade do enfoque local da segurança, que proporciona um papel importante aos municípios, responsáveis por um conjunto de políticas que incidem diretamente na insegurança e no delito, tais como as da juventude, do esporte, da recreação e da cultura e da formação profissional e do emprego. Muitos municípios também desempenham um papel relevante na prevenção da violência familiar, de gênero e do uso de drogas, na reabilitação e reinserção de jovens membros de gangues, na assistência e proteção a grupos vulneráveis, na resolução pacífica dos conflitos, na promoção da cultura cívica, na recuperação dos espaços públicos e na renovação urbana, inclusive na organização local para a segurança. Além disso, aqueles com mais recursos podem tornar-se uma importante fonte para o equipamento e a capacitação das instituições de segurança e Justiça e para o processamento e a análise de informação criminal. A autoridade municipal é, ainda, aquela com maior legitimidade para coordenar os esforços das instituições que atuam em sua jurisdição, inclusive a polícia.

■ ■ ■

A reforma do processo penal é a mudança mais importante na Justiça latino-americana nas últimas décadas e envolve uma redefinição do papel das polícias, que são claramente subordinadas à Promotoria na condução da investigação criminal. E, ainda mais importante, trata-se de um novo modelo processual de corte acusatório-garantista, que favorece a celeridade, o imediatismo, a oralidade e a transparência, e substitui o antigo modelo inquisitivo, formalista e escrito. Embora suas consequências na segurança pública ainda não tenham sido avaliadas adequadamente, trata-se de um processo que parece irreversível, ao menos onde já foi implementado.

Outras mudanças na Justiça estão associadas ao desenvolvimento de mecanismos de resolução pacífica de conflitos e de fortalecimento de um sistema de penas alternativas à prisão, especialmente a prestação de serviços à comunidade. Muitas das legislações penais latino-americanas preveem tais penas, que nem sempre são aplicadas devido à falta de sistemas organizados que permitam que se tornem realidade. Nos últimos anos, vimos também o surgimento de um novo paradigma no tratamento dos menores infratores, o da Justiça juvenil restauradora, particularmente relevante por conta do crescente problema da violência juvenil e da aposta que se faz em políticas de tratamento em liberdade, que poderiam constituir um exemplo para o tratamento dos adultos.

■ ■ ■

Diante de uma liderança civil ainda frágil das políticas de segurança pública e polícias com grande autonomia institucional, o que ajuda a explicar os progressos limitados dos desenvolvimentos descritos, surgem as seguintes tendências negativas.

O populismo penal é, acima de tudo, um discurso duro e emotivo contra o crime, o que se reflete em iniciativas legislativas destinadas a resolver o problema por meio de penas mais severas, a criminalização de novos comportamentos e a redução da idade de imputabilidade penal, bem como o aumento dos orçamentos policiais e da população carcerária (DAMMERT; SALAZAR, 2009, p. 28). Muitas

vezes, é acompanhado por medidas destinadas a ampliar as atribuições policiais, inclusive militares, em detrimento das liberdades e garantias individuais.

O discurso populista tem grande utilidade política e compensa muito em processos eleitorais, por responder aos anseios e às preocupações das pessoas – especialmente das vítimas e, geralmente, no contexto de atos de violência desprezíveis –, criando a ilusão de soluções rápidas e definitivas. Uma de suas características é que as vítimas têm um papel de protagonismo – nem sempre bem informado – nas decisões de segurança, mobilizando quase por completo a opinião dos especialistas (DAMMERT; SALAZAR, 2009, p. 20). As vítimas exigem medidas que nem sempre são as mais eficazes, aquelas que, longe de ajudar a resolver os problemas, podem até aumentá-los.

À medida que punir o infrator passa a ser o principal objetivo da política de segurança, o populismo penal geralmente é acompanhado por um desdém pela prevenção da violência e do crime e pela reabilitação e reinserção social dos delinquentes, bem como pela postergação indefinida das reformas policial, judicial e penitenciária. Também fogem a suas preocupações as implicações de suas iniciativas em relação ao sistema penitenciário.

Os sistemas penitenciários da América são bastante diferentes, mas compartilham a orientação à punição, e não à reabilitação e reinserção social, as más condições de detenção, as altas taxas de consumo de drogas ilícitas entre a população carcerária, a inadequada política de classificação dos detentos e a violência dentro das prisões. Se a isso for adicionada a precariedade e a corrupção dos serviços penitenciários, teremos um quadro perigoso de desgoverno que permite o livre funcionamento das atividades criminosas a partir do cárcere e, inclusive, a constituição de grandes organizações criminosas. No hemisfério, há muitas prisões onde a ordem é resultado de um equilíbrio precário entre autoridades penitenciárias e detentos. Esses problemas foram agravados pelo aumento da população e a superlotação penal e, em alguns casos, do número de presos ainda não condenados (ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, 2011, p. 118-122).

Todas as sub-regiões do hemisfério experimentaram um crescimento significativo da população carcerária nos últimos anos, tanto em termos absolutos como em relação à sua população total. Em 2009, a população carcerária no hemisfério chegou a quase 3.500.000, dos quais 66,7% encontravam-se na América do Norte, sem contar o México, 32,8% estavam na América Latina e 0,6% no Caribe.² Os países com maior taxa de população prisional por 100 mil habitantes estão localizados na América do Norte e no Caribe (ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, 2011, p. 123-138). No entanto, a sub-região com a maior superlotação é a América Latina (56%) (DAMMERT; ZUÑIGA, 2008, p. 49-50).

Com frequência, as políticas populistas em matéria penal são acompanhadas pelo recurso a empregar as Forças Armadas em tarefas de segurança pública. Esse é um fenômeno muito amplo na região e, de alguma maneira, constitui um legado dos regimes militares e dos conflitos armados internos, quando desapareceram as fronteiras entre a defesa nacional e a segurança pública, e entre os papéis de militares e policiais. Hoje, o emprego das Forças Armadas segue presente no contexto de conflitos armados internos, mas se estendeu à luta contra o narcotráfico e, eventualmente, a situações de crise da ordem pública.

A doutrina constitucional democrática distingue os papéis militares na defesa nacional dos da polícia na segurança pública, e estabelece de modo expresse que somente em circunstâncias excepcionais as Forças Armadas podem ser utilizadas – temporariamente e sob rigoroso controle parlamentar e judicial – nas tarefas de segurança pública. O uso excepcional das Forças Armadas deriva do fato da missão, da formação, da doutrina, da organização e do equipamento militar serem muito diferentes daqueles da polícia. Enquanto os primeiros são destinados à guerra, os segundos têm a tarefa de proteger e garantir os direitos e as liberdades civis através da prevenção e da investigação dos atos criminosos.

Recorrer aos militares para tarefas policiais envolve um risco muito alto, porque suas intervenções podem ser acompanhadas por sérias violações aos direitos humanos.³ Como contam com foro privilegiado, com frequência isso serve não para investigá-las e puni-las, mas para encobri-las (HUMAN RIGHTS WATCH, 2009). São prejudicadas, assim, as bases do Estado democrático. No entanto, há cenários nos quais rebeldes armados ou grupos criminosos adquirem um poder de fogo e um controle territorial cujo combate é impossível apenas por meio das capacidades policiais, seja por sua fragilidade ou sua penetração criminal. Essas intervenções devem ser excepcionais, delimitadas e temporárias, sob o mais amplo controle civil, judicial e parlamentar, e acompanhadas por uma estratégia de saída imediata que garanta a substituição progressiva das Forças Armadas pelo serviço policial e pelo restante do aparato público, inclusive os serviços judiciários, educativos e de saúde.



Outra tendência negativa é a persistência da fragilidade das instituições do sistema de Justiça penal, apesar dos esforços de reforma policial e judicial já indicados. No entanto, essa fragilidade não é exclusividade delas. Condições econômicas e sociais adversas que afetam crianças e jovens encontram-se na base de muitos dos problemas relativos à violência. A falta de presença do Estado em todas as suas dimensões, especialmente na social, impede o atendimento a esses problemas e suas causas. A incapacidade de produzir políticas sociais eficazes – tanto universais, que promovam a coesão social e assegurem o acesso de todos à saúde, à educação e ao trabalho, como focadas em atender às populações particularmente vulneráveis e em situação de risco – é outra expressão do mesmo problema, assim como também o é a negligência orçamentária para financiar adequadamente os serviços de prevenção, sobretudo os sociais.

Da mesma maneira que o aumento da população carcerária não reduziu significativamente a violência e a criminalidade, os aumentos orçamentários das instituições de segurança e de Justiça também não foram bem-sucedidos (CARRIÓN, 2009, p. 21-22). Esse aumento, por si só, não melhora o desempenho institucional, a menos que faça parte de uma estratégia que inclua novos modelos de organização; o aprimoramento da gestão dos recursos; mais transparência, prestação de contas e participação pública; e o combate declarado à corrupção e ao abuso. Na ausência dessa estratégia, os aumentos orçamentários podem alimentar a corrupção administrativa associada à má gestão dos recursos públicos, um dos três tipos de corrupção que, combinado à corrupção operacional e política, afeta as instituições. A corrupção, em qualquer de seus tipos, afeta negativamente os

indicadores de segurança pública, porque – ao debilitar, socavar, neutralizar ou penetrar nas instituições de segurança – contribui para o aumento da atividade criminosa e da percepção de insegurança.

De acordo com o Barômetro Global da Corrupção 2010 (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2010, p. 7), a porcentagem de latino-americanos que reconheceram ter pago suborno à Justiça e à polícia no ano anterior foi de 23% e 19%, respectivamente, ao passo que a porcentagem de norte-americanos que fez o mesmo foi de 6% e 4%.



Nos últimos anos, foi observado um crescimento rápido das empresas de segurança privada no hemisfério, que acompanharam a deterioração da segurança pública em um contexto de persistente fragilidade institucional. É verdade que esse crescimento não é uma exclusividade do hemisfério, mas, sim, um fenômeno global. Em muitos países, o número de vigilantes privados supera o de policiais; na América Central, por exemplo, a proporção é de quase três para um. Sua existência não é má por si só e não deveria representar um desafio ao monopólio estatal da força, à medida que desempenham funções no âmbito privado. Necessitam, de fato, ser regulamentados e fiscalizados, o que não vem ocorrendo por conta de seu rápido crescimento. A isso se soma a vinculação de policiais militares jubilados que, às vezes, utilizam sua influência para evitar os poucos controles existentes; isso é mais preocupante em países nos quais há não muito tempo ocorreram maciças e sistemáticas violações aos direitos humanos (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 2009-2010, p. 240).

Enquanto a segurança privada não tem por que competir com a pública ou substituí-la, muitas vezes se recorre a ela para preencher as lacunas e as deficiências do serviço público. Quando isso ocorre, os setores sociais mais pobres saem perdendo, porque contam com menos recursos para prover as condições mínimas de segurança que o Estado não pode proporcionar a eles. Portanto, é importante que os governos assegurem adequados e equitativos serviços de segurança pública, de caráter universal.

Quatro problemas associados ao funcionamento da segurança privada demandam atenção especial. Primeiro, torna-se muito sensível o trabalho das indústrias extrativas em áreas com frágil presença do Estado, nas quais podem acabar cumprindo funções policiais e abusando de seu poder.⁴ Segundo, o desvio das armas de fogo dos vigilantes privados para as mãos de criminosos. Terceiro, a possível realização de atividades de espionagem – através da interceptação das comunicações – por empresas de análise de informação estratégica ou de segurança eletrônica. Quarto, o emprego de policiais na ativa por parte dessas empresas.



A quarta tendência negativa é a subsistência das violações aos direitos humanos por agentes do Estado no contexto das políticas de segurança pública. São uma herança do passado autoritário e consequência do populismo penal e da fragilidade institucional. Enquanto muitas são suas manifestações, são três as mais importantes, e, portanto, as que requerem uma especial atenção por parte dos governos: as execuções extrajudiciais, os abusos policiais e as condições carcerárias desumanas.

As execuções extrajudiciais não só são ilegais e eticamente repugnantes, como carecem de utilidade prática, porque não têm sido uma ferramenta eficaz para reduzir a violência e a criminalidade; pelo contrário, contribuem para aumentar a violência e minar a legitimidade das instituições públicas.

Um estudo realizado por José Miguel Cruz (2009) na base de dados do Barómetro de las Américas 2008 mostra que as mulheres têm menor probabilidade de sofrer agressão física ou verbal por parte dos policiais (2,9%) que os homens (7,2%), enquanto os jovens estão mais expostos ao abuso que os adultos, principalmente porque a maior parte do esforço contra o crime se concentra neles. Na verdade, os indivíduos com menos de 25 anos são quatro vezes mais agredidos que os acima de 65 anos. A má conduta policial também é maior nas grandes cidades (6,4%) que nas áreas rurais (3,5%) e afeta quatro vezes mais aqueles que foram vítimas da corrupção e da criminalidade que aqueles que não foram, e o dobro das pessoas com engajamento político, especialmente de esquerda.

A terceira manifestação da persistência de graves violações aos direitos humanos são as deploráveis condições de detenção dos presidiários. Suas principais causas são múltiplas. A primeira é a existência de infraestruturas inadequadas e insalubres, o que também torna muito difícil a separação dos detentos – presos processados e condenados, primários e reincidentes etc. – e impossível o exercício da autoridade. A segunda é o alto consumo de drogas ilícitas e a existência de redes de tráfico de drogas e extorsão, com participação de agentes penitenciários. A terceira é a violência, a desordem e a operação de organizações que controlam o crime a partir da prisão. A quarta são as inadequadas condições trabalhistas e salariais dos agentes penitenciários. A quinta é a insuficiência dos recursos orçamentários e a corrupção administrativa, que geram condições de saúde, alimentação e nutrição deploráveis. A sexta é a ausência generalizada de programas de estudo e de trabalho, essenciais aos trabalhos de reabilitação e reinserção social. Com regularidade alarmante, essas condições geram motins e contendas que terminam com a perda de inúmeras vidas humanas.

5 As iniciativas interamericanas

Até relativamente pouco tempo atrás, as ameaças, as preocupações e os desafios de segurança no âmbito interamericano foram de caráter tradicional e referiam-se à segurança coletiva, à defesa dos Estados da agressão por parte de outros Estados e aos conflitos armados internos. Nos últimos 25 anos, a atenção nos temas de segurança diversificou-se para incluir novas ameaças relativas aos, entre outros, fenômenos criminais de caráter transnacional que põem em perigo a segurança dos Estados e de seus habitantes, assim como a governabilidade democrática e o desenvolvimento econômico e social. Entre elas se destacam o tráfico ilícito de drogas, de armas de fogo e de pessoas; o terrorismo; a lavagem de ativos; a corrupção; as quadrilhas criminosas; e o crime cibernético.

A primeira dessas novas ameaças a ser abordada no contexto do sistema interamericano foi o tráfico ilícito de drogas, com a criação, em 1986, da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD). A Comissão, que se

reúne duas vezes por ano, tem por objetivo fortalecer as capacidades institucionais e canalizar os esforços coletivos dos Estados-Membros para reduzir a produção, o tráfico e o uso e abuso de drogas no hemisfério, em conformidade com as convenções internacionais.⁵ Serve, também, como o mais importante foro político sobre o tema; promove a pesquisa, a troca de informações, a capacitação especializada e a assistência técnica para a formulação e gestão das políticas de drogas; desenvolve padrões legislativos mínimos; e realiza avaliações multilaterais periódicas. Talvez esta última constitua-se como a ferramenta mais sofisticada à disposição da Comissão para promover a cooperação interamericana nessa matéria, cuja criação foi aprovada na 2ª Cúpula das Américas, em Santiago, Chile, em 1998. Atualmente, realiza-se a 6ª rodada de avaliações, já tendo sido concluídas cinco, a última relativa ao período 2007-2009. As avaliações referem-se ao quadro institucional, à redução da oferta e demanda e às medidas de controle adotadas pelos Estados.

A corrupção foi a segunda nova ameaça abordada, por meio de uma convenção interamericana adotada em 1996 e que constituiu o primeiro instrumento jurídico internacional nesse campo.⁶ A Convenção estabelece um conjunto de medidas preventivas; tipifica os crimes de corrupção, inclusive o suborno transnacional e o enriquecimento ilícito; e contém uma série de disposições para fortalecer a cooperação internacional em assistência jurídica, extradição e identificação, rastreamento, imobilização, confisco e apreensão de bens obtidos ou derivados de atos de corrupção, entre outras coisas. Conta com um programa interamericano de cooperação e com um mecanismo criado em 2001 para dar seguimento à implementação da Convenção, que se encontra em sua quarta rodada de avaliações. A Secretaria Técnica desse mecanismo oferece cooperação jurídica em âmbitos distintos, a saber: normas de conduta, leis-modelo, planos nacionais de ação, capacitação e recuperação de ativos, entre outros.

Em 1997, foi adotada, além de outra convenção interamericana para o controle da fabricação e do tráfico ilícito de armas de fogo, munições e explosivos, a cooperação internacional nesse âmbito.⁷ A Convenção conta com um comitê consultivo cujo objetivo é garantir sua implementação e promover a troca de informações, a cooperação e a capacitação entre os países. O Comitê Consultivo realizou sua primeira reunião em 2000 e até esta data realizou doze reuniões anuais. Atualmente, a OEA possui um equipamento de marcação e oferece assessoria aos países para garantir que as armas de fogo – importadas, exportadas ou confiscadas – contenham o número de série, o nome, o local de fabricação ou importação, o modelo e o calibre. Isso ajudará a tornar mais fácil seu rastreamento, sua possível ligação com atividades criminosas e a identificação das rotas do tráfico e dos traficantes de armas. Ele também conta com um programa para a gestão e destruição de arsenais, sobretudo na América Central.

Depois que a 1ª Cúpula das Américas, realizada em Miami, em 1994, comprometeu-se a prevenir, combater e eliminar o terrorismo, foram realizadas duas conferências especializadas em 1996 e 1998. Na 2ª Cúpula das Américas, em 1998, foi adotado um plano de ação e, um ano mais tarde, foi constituído o Comitê Interamericano Contra o Terrorismo (CICTE). Menos de um ano após os trágicos acontecimentos de 11 de Setembro de 2001, foi adotada a Convenção

Interamericana Contra o Terrorismo.⁸ Desde então, o Comitê desenvolveu uma ampla gama de atividades de assistência técnica e fortalecimento institucional. Hoje, o Comitê conta com 10 programas em 6 áreas, a saber: desenvolvimento de políticas e coordenação internacional, controles fronteiriços e financeiros, proteção de infraestrutura crítica, assistência legislativa e gestão de crises. O Comitê reuniu-se anualmente entre 2003 e 2010.

Em 1999, por acordo na 2ª Reunião de Ministros da Justiça ou outros Ministros, Procuradores ou Fiscais Gerais das Américas (REMJA), foi constituído o Grupo de Peritos Governamentais em Matéria de Delito Cibernético, que se reuniu em seis oportunidades desde então. Em 2004, foi adotada a Estratégia Interamericana Integral de Segurança Cibernética, preparada pelo Grupo de Peritos, pelo CICTE e pela Comissão Interamericana de Telecomunicações (CITEL).

A fim de facilitar a implementação no âmbito interamericano da Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional, aprovada em 2000, e de seus três protocolos complementares, o Plano de Ação da 3ª Cúpula das Américas, no Quebec, em 2001, estabeleceu o compromisso de implementar estratégias coletivas para combater as novas formas de crime transnacional, inclusive o crime cibernético. Em 2006, foi aprovado o Plano de Ação Hemisférico Contra o Crime Organizado Transnacional, que criou o Grupo Técnico responsável por garantir sua implementação. Em outubro de 2011, o Grupo realizou sua terceira reunião. Paralelamente, as autoridades nacionais responsáveis pelo combate ao tráfico de pessoas se reuniram em duas oportunidades, entre 2006 e 2009, e adotaram um plano de trabalho hemisférico para o período 2010-2012.

Outra das ameaças é a proveniente da ação das quadrilhas criminosas. Em 2010, foi adotada uma estratégia regional para enfrentar esse desafio, produto da atuação de um grupo de trabalho formado um ano antes.

■ ■ ■

O desenvolvimento normativo e institucional vivenciado pelo sistema interamericano nos últimos 25 anos para enfrentar uma a uma as novas ameaças à segurança provenientes do crime organizado transnacional tem sido acompanhado pela adoção de um novo enfoque conceitual, pelo envolvimento de novos atores e pelas mudanças na estrutura orgânica da Secretaria Geral da OEA. Foram decisivas nessas transformações as Cúpulas das Américas de Santiago, Chile, e do Quebec, Canadá, que promoveram uma reformulação dos conceitos tradicionais de segurança internacional e da identificação de formas para revitalizar e fortalecer suas instituições, com vistas à realização da Conferência Especial sobre Segurança, que ocorreu em outubro de 2003.

A Declaração sobre Segurança nas Américas, adotada na Conferência Especial, reafirmou que o fundamento e a razão de ser da segurança são a proteção da pessoa humana e que o conceito e os enfoques tradicionais devem ser ampliados para abranger novas ameaças, que incluem aspectos políticos, econômicos, sociais, de saúde e ambientais. As novas ameaças são problemas de caráter intersetorial que requerem respostas múltiplas de distintas organizações nacionais e, em alguns casos, associações entre os governos, o setor privado e a sociedade civil. Muitos deles são de natureza transnacional e podem exigir cooperação hemisférica. A Declaração

recomendou que a Comissão de Segurança Hemisférica coordene a cooperação dos distintos órgãos da Secretaria Geral da OEA com competência nessa matéria e elabore – com base nas recomendações da CICAD, do CICTE e do Comitê Consultivo da Convenção Contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Correlatos (CIFTA) – estratégias coordenadas e planos de ação integrados relacionados às novas ameaças.

A Declaração de San Salvador sobre Segurança Pública nas Américas, de 2011, dá vários passos à frente na reformulação conceitual da segurança iniciada em 2003. Na verdade, reconhece que o crime, a violência e a insegurança afetam negativamente o desenvolvimento social, econômico e político de nossas sociedades e violam os direitos humanos do indivíduo, centro da segurança pública. Assim, os Estados devem implementar políticas de longo prazo em matéria de prevenção, aplicação da lei e reabilitação e reinserção social, a fim de assegurar um enfoque integral, com especial ênfase no enfrentamento das causas do crime e na satisfação das necessidades dos grupos vulneráveis, em um quadro de proteção e promoção dos direitos humanos. Dado o caráter multicausal da violência, tais políticas devem envolver múltiplos atores, tais como o indivíduo, os governos em todos os níveis, a sociedade civil, as comunidades, os meios de comunicação e o setor privado e acadêmico. Por fim, encarrega-se o Conselho Permanente da OEA em elaborar – na coordenação com as autoridades nacionais e a Secretaria Geral – um projeto de plano de ação hemisférica para o acompanhamento das disposições da Declaração.

Outro marco muito importante no desenvolvimento conceitual é constituído pelo Relatório sobre Segurança Pública e Direitos Humanos, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), de 2009. Além de recordar as obrigações dos Estados em suas políticas de segurança, a Comissão reconhece sua obrigação de contar com políticas integrais e de longo prazo que – tendo o indivíduo como centro – sejam eficazes na proteção e promoção dos direitos humanos diante da violência e do crime. Para isso, é necessário que essas políticas confirmem especial importância à prevenção desses fenômenos, atuando sobre suas causas.

O desenvolvimento normativo no âmbito interamericano para enfrentar o crime organizado transnacional contribuiu para as REMJAs, que se iniciaram em 1997 e que em 2010 chegaram ao número de oito. Nessa valiosa tarefa foram auxiliadas pela Secretaria de Assuntos Jurídicos da OEA. A REMJA constitui o foro político e técnico de maior importância no nível hemisférico em temas relacionados à cooperação jurídica internacional para a assistência mútua em matéria penal, de extradição, de políticas penitenciárias, de crime cibernético e de ciências forenses.

O aprimoramento das políticas de segurança pública e de combate ao crime organizado transnacional tornou-se uma prioridade nas agendas nacionais e hemisféricas. Para tornar isso possível é necessário fortalecer as capacidades institucionais. Com esse objetivo, o sistema interamericano está constituindo uma arquitetura institucional cujo órgão político principal é a Reunião de Ministros Responsáveis pela Segurança Pública das Américas (MISPA). Na primeira reunião, realizada em 2008, foi adotado o Compromisso pela Segurança Pública nas Américas; um ano depois foi adotado o Consenso de São Domingo. A terceira reunião foi celebrada em novembro de 2011, em Trinidad e Tobago. A MISPA tem

por objetivo fortalecer o diálogo com vistas à cooperação e assistência técnica eficaz, e facilitar a transferência de conhecimentos e o intercâmbio de práticas promissoras.

A assistência à MISPA é fornecida pela Secretaria de Segurança Multidimensional da OEA, por meio de seu Departamento de Segurança Pública. A Secretaria foi criada em 2005 para atender aos distintos órgãos interamericanos vinculados aos temas de segurança. Além do Departamento de Segurança Pública, ela é composta pelas secretarias da CICAD e do CICTE e pelo Departamento de Defesa e Segurança Hemisférica. Embora as três primeiras se ocupem das novas ameaças, a última concentra-se nas tradicionais. A Secretaria também conta com o Observatório Hemisférico de Segurança (Alertamerica), integrado à sua Secretaria Executiva.

■ ■ ■

Em 2007 foi criada a Comunidade de Polícias da América (AMERIPOL), para promover a cooperação policial contra o crime organizado transnacional nos âmbitos técnico-científico, da informação com fins de inteligência, da investigação criminal e da assistência judicial, além da capacitação. É composto por 21 corpos de polícia de 20 países do hemisfério e conta com 15 órgãos observadores.

6 Conclusões

- Mesmo com grandes diferenças entre sub-regiões e países, o hemisfério conta com elevadas taxas de homicídio, de vitimização e de percepção de insegurança, além de baixos níveis de confiança nas instituições de segurança e de Justiça. Reverter esses indicadores demandará melhores políticas públicas e uma melhor compreensão das causas e da dinâmica da insegurança pública e do crime organizado transnacional, bem como instituições mais profissionais, modernas e democráticas.
- A partir das evidências disponíveis, o tráfico de drogas aparece como o principal fator causal associado às altas taxas de violência homicida. Outro fator é o amplo uso de armas de fogo. Ambos exigem especial atenção das políticas públicas.
- A insegurança pública e o crime organizado transnacional constituem um problema com múltiplas dimensões e com implicações negativas nos âmbitos da economia, da política, da saúde pública e dos direitos humanos.
- A insegurança pública e o crime organizado transnacional afetam os países do hemisfério de maneira muito diferente. Por sua vez, as políticas públicas implementadas diferem em sua eficácia. Entre os desenvolvimentos positivos encontram-se a reforma e a modernização policial, a implementação de políticas públicas integrais, o crescente envolvimento dos municípios e a reforma da Justiça penal. Entre os negativos, destacam-se o amplo recurso ao populismo penal, a crise dos sistemas penitenciários e o uso das Forças Armadas para tarefas de segurança pública; a fragilidade e a corrupção institucionais; a privatização da segurança; e a subsistência das violações aos direitos humanos.
- Nos últimos 25 anos, foi observado um fortalecimento do sistema interamericano para promover a cooperação no combate ao crime organizado

transnacional. Esse importante avanço, que deve ser consolidado, não impediu a deterioração da segurança na maioria dos países do hemisfério. O desafio atual é, simultaneamente, fortalecer através da cooperação interamericana as capacidades nacionais para desenvolver políticas públicas integrais e de longo prazo que permitam reverter essa deterioração. Para isso, é fundamental, entre outras coisas, contar com um plano de ação hemisférico em segurança pública, que conte com um mecanismo adequado de acompanhamento; fortalecer e consolidar o Observatório Hemisférico de Segurança; criar um curso anual de Alta Administração em Gestão da Segurança; e estabelecer uma relatoria permanente de segurança pública na Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

7 Recomendações

- **Recomendações à OEA**

- **Plano de Ação Hemisférica em Segurança Pública.** Aprovar um Plano de Ação Hemisférica que dê seguimento à Declaração de San Salvador sobre Segurança Pública nas Américas, de 2011, e constitua um guia de referência para o desenvolvimento de políticas nacionais em segurança pública, que sejam integrais e de longo prazo. Contará com objetivos e atividades a serem implementados nos próximos cinco anos nos âmbitos do fortalecimento institucional; da prevenção da insegurança, da violência e do crime; da aplicação da lei; da reabilitação e reinserção social; da assistência às vítimas; e da cooperação internacional. O Plano, que será elaborado em consulta e coordenação com as autoridades nacionais da MISPA e da REMJA, terá um mecanismo de acompanhamento que facilite sua implementação.
- **Observatório Hemisférico de Segurança.** Ampliar e aprofundar a informação fornecida pelo Observatório Hemisférico de Segurança, para contar com uma melhor compreensão da dimensão dos problemas e com políticas públicas que sejam mais eficientes para enfrentá-los. O Observatório incentivará novas pesquisas e o intercâmbio de experiências na prevenção e no combate à insegurança, à violência e ao crime em suas distintas manifestações, e oferecerá assistência técnica aos Estados para a criação e o desenvolvimento de órgãos responsáveis pela coleta, sistematização e análise de informação nacional sobre segurança pública e crime organizado transnacional.
- **Curso de Alta Administração em Gestão da Segurança.** Projetar e implementar um curso anual de Alta Administração em Gestão da Segurança, destinado a funcionários públicos de alto nível com responsabilidades nessa matéria, a fim de compartilhar as melhores experiências e pesquisas acadêmicas nos âmbitos do fortalecimento institucional; a prevenção contra a insegurança, a violência e o crime em todas as suas manifestações; a aplicação da lei; a reabilitação e reinserção social; a assistência às vítimas; e a cooperação internacional.

- **Relatoria Permanente da CIDH em Segurança Pública.** Criar uma relatoria permanente na Comissão Interamericana de Direitos Humanos para realizar o monitoramento e o acompanhamento das recomendações do Relatório sobre Segurança Pública e Direitos Humanos, de 2009, e a implementação das decisões e recomendações da Corte Interamericana nessa matéria.
- **Recomendações aos Estados**
 - **Políticas Integrals de Segurança Pública.** Projetar, implementar e avaliar políticas, estratégias e planos integrals de longo prazo na prevenção da insegurança, da violência e do crime em todas as suas manifestações; a aplicação da lei; a reabilitação e reinserção social; a assistência às vítimas; e o fortalecimento institucional. Essas políticas devem dar especial ênfase ao enfrentamento das causas da insegurança pública e do crime organizado, em um contexto de proteção e promoção dos direitos humanos, e devem envolver a mais ampla gama de atores públicos, privados e não governamentais em todos os níveis de governo, inclusive a cidadania.
 - **Observatórios de Segurança.** Criar e desenvolver, ou fortalecer, órgãos encarregados da coleta, sistematização e análise de informações nacionais sobre segurança pública e criminalidade organizada, tendo por referência o Manual dos Observatórios da OEA, a fim de contar com uma melhor compreensão da dimensão dos problemas e com políticas públicas que sejam mais eficientes para enfrentá-los. Esses órgãos realizarão pesquisas e sistematizarão e divulgarão as melhores práticas. Eles também serão a contrapartida nacional do Observatório Hemisférico de Segurança e fornecerão regularmente informações precisas e oportunas.
 - **Cooperação Internacional.** Fortalecer a cooperação bilateral, sub-regional, hemisférica e internacional para melhorar as políticas públicas de segurança e para prevenir e combater o crime organizado transnacional, com pleno respeito aos direitos humanos e às regras do Estado de Direito.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e Outras Fontes

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). 2009. **Propuesta: Marco de referencia para la acción en el área de seguridad y convivencia ciudadana.** Anexo II: Panorama estadístico de la seguridad y convivencia ciudadana en América Latina y el Caribe. Washington, D.C.
- BANCO MUNDIAL. 2011. **Crimen y violencia en Centroamérica.** Un desafío para el desarrollo. Washington, D.C.
- CARRIÓN, F. 2009. Barajar y dar de nuevo: hacia una nueva comprensión de la violencia y la seguridad. En: CARRIÓN, F.; DAMMERT, M. (Comp.). 2009.

- Economía política de la seguridad ciudadana.** Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Ecuador y Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ). p. 9-38.
- COALICIÓN REGIONAL EN SEGURIDAD CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS. 2011. **Declaración de las Organizaciones de la Sociedad Civil para la Seguridad Pública en las Américas.** Quito.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). 2009. **Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos.** Washington, D.C.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. 2010. **Informe 2010.** Santiago de Chile.
- COSTA, G. 2011. La inseguridad en América Latina ¿Cómo estamos? **Revista Brasileña de Seguridad Pública**, Sao Paulo, Foro Brasileño de Seguridad Pública, Año 5, n. 8, p. 6-36, feb.-mar.
- CRUZ, J.M. 2009. Maltrato policial en América Latina. **Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2009**, n. 11. Nashville, Tennessee: Vanderbilt University. Barómetro de las Américas por Latin American Public Opinion Project (LAPOP).
- DAMMERT, L.; ALDA, E.; RUZ, F. 2008. **Desafíos de la seguridad ciudadana en Iberoamérica.** Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Chile.
- DAMMERT, L.; SALAZAR, F. 2009. **¿Duros con el delito?: populismo e inseguridad en América Latina.** Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Chile.
- DAMMERT, L.; ZUÑIGA, L. 2008. **La cárcel: problemas y desafíos para las Américas.** Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Chile.
- FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES (FLACSO) Chile. 2007. **Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe.** Santiago de Chile.
- HUMAN RIGHTS WATCH. 2009. **Impunidad uniformada.** Uso indebido de la justicia militar en México para investigar abusos cometidos durante operativos contra el narcotráfico y de seguridad pública. New York.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA). 2011. **Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas 2011.** Estadísticas oficiales de Seguridad Ciudadana producidas por los Estados Miembros de la OEA. Washington D.C.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). 2006. Venciendo el temor. (In)seguridad ciudadana y desarrollo humanos en Costa Rica. **Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005.** San José de Costa Rica.
- _____. 2009-2010. Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. **Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010.** Colombia.
- RICO, J.M.; CHINCHILLA, L. 2006. **Las reformas policiales en América Latina: situación, problemas y perspectivas.** Lima: Instituto de Defensa Legal.

- SEGURIDAD, JUSTICIA Y PAZ. 2011. **Estudio comparativo de la incidencia de homicidio doloso en ciudades y jurisdicciones sub-nacionales de los países del mundo** (2010). México D.F.
- SELIGSON, M.; Y SMITH, A.E. (Ed.). 2010. **Cultura política de la democracia 2010**. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles: Informe sobre las Américas. Nashville, Tennessee: Vanderbilt University. Barómetro de las Américas por Latin American Public Opinion Project (LAPOP).
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. 2010. **Barómetro global de la corrupción**.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). 2011. **2011 Global Study on Homicide**. Trends, Contexts, Data. Vienna.
- WORLD BANK. 2011. **Violence in the city**. Understanding and supporting community responses to urban violence. Washington, D.C.
- WORLD ECONOMIC FORUM (WEF). 2011. **The Global Competitiveness Report 2011-2012**. Geneve.

NOTAS

1. O Observatório foi criado pelo Departamento de Segurança Pública da Secretaria Multidimensional da OEA com o objeto de reunir, sistematizar e analisar a informação criminal relevante de nível hemisférico produzida pelos países. Mais recentemente, o Observatório foi adscrito ao Escritório Executivo da Secretaria, com a finalidade de que seja articulado com os observatórios sobre drogas e terrorismo. Disponível em: <http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio.asp>. Último acesso em: Jan. 2012.
2. Os valores da Argentina, do Canadá, do Chile, da Nicarágua, de Santa Lúcia e da Venezuela correspondem a 2008, os do Equador, a 2007, e, os do Suriname, a 2005. No total, consideram-se os valores de 34 países do hemisfério, dois da América do Norte, 14 do Caribe e 18 da América Latina. Cuba, Haiti e Honduras não apresentaram informação sobre a população carcerária de nenhum ano da última década.
3. Esse risco foi observado pelo Tribunal Interamericano de Direitos Humanos no caso *Montero Aranguren e outros* (Centro de Detenção de Catia) vs. Venezuela (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2009, p. 43).
4. Os padrões básicos para regulamentar o funcionamento das empresas privadas de segurança das indústrias de extração podem ser encontrados nos Princípios Voluntários de Segurança e Direitos Humanos, assinados em dezembro de 2000.
5. Convenção Única das Nações Unidas sobre Entorpecentes (1961), alterada pelo Protocolo de 1972; Convenção das Nações Unidas sobre Substâncias Psicotrópicas (1971); e Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (1988).
6. A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção foi aprovada em dezembro de 2003.
7. O Protocolo contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, suas Peças, Componentes e Munições, que complementa a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, aprovada em maio de 2001.
8. Entre 1963 e 2010, as Nações Unidas aprovaram 14 instrumentos internacionais contra o terrorismo. Atualmente se negocia uma convenção geral sobre o terrorismo internacional, que complementaria o quadro jurídico nessa matéria.

ABSTRACT

The Western Hemisphere, particularly the countries in Latin America and the Caribbean, are faced with a serious security problem, which is the primary concern of citizens in the region. There are a range of important factors that contribute to this problem, such as those caused by drug trafficking, drug consumption and debilitated security and judicial institutions. However, within limited times and spaces, there have been positive institutional developments at the national and inter-American (international) levels that are not insignificant. It will be critical to build on these advances in order to overcome these challenges.

KEYWORDS

Citizen Security – Transnational organized crime – Homicides – Victimization – The Perception of Insecurity – Confidence in the police – Penitentiary system – Organization of American States

RESUMEN

El Hemisferio Occidental, en especial los países de América Latina y el Caribe, enfrentan muy serios problemas de seguridad, que constituyen, hoy, primera preocupación ciudadana en toda la región. Contribuyen a ello un conjunto de factores, entre los que destacan, por su importancia, el pernicioso efecto del tráfico y del consumo de drogas, y la debilidad de las instituciones encargadas de la seguridad y la justicia. No obstante, también se han experimentado, aunque limitados en el tiempo y en el espacio, desarrollos institucionales positivos, tanto nacionales como interamericanos, que no son desdeñables. Es preciso construir sobre ellos para superar los desafíos.

PALABRAS CLAVE

Seguridad ciudadana – Delincuencia organizada transnacional – Homicidios – Victimización – Percepción de inseguridad – Confianza en las Policías – Sistema penitenciario – Organización de los Estados Americanos